



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 25.7.2001
KOM(2001) 428 endelig

NYE STYREFORMER I EU

En hvidbog

INDHOLDSFORTEGNELSE

RESUMÉ.....	3
I. HVORFOR REFORMERE STYREFORMERNE I EU?.....	7
II. PRINCIPPER FOR GODE STYREFORMER.....	10
III. FORSLAG TIL ÆNDRINGER.....	11
3.1. Flere skal inddrages.....	11
3.2 Bedre politikker, bedre regulering og bedre resultater.....	18
3.3. EU's bidrag til global styring.....	27
3.4. Nyt fokus for politikker og institutioner.....	28
IV. FRA NYE STYREFORMER TIL EUROPAS FREMTID.....	32

RESUMÉ

De politiske ledere i Europa står i dag over for et reelt paradoks. På den ene side ønsker europæerne, at de skal finde løsninger på de store problemer i vores samfund. På den anden side nærer befolkningen i stigende grad mistillid til institutionerne og den politiske verden eller er slet ikke interesseret i den.

Problemet erkendes af såvel de nationale parlamenter som regeringerne. Det er særlig slemt for Den Europæiske Union. Mange er ved at miste tilliden til, at det komplekse EU-system, der næppe forstås af ret mange, kan gennemføre de foranstaltninger, som de ønsker. Unionen beskyldes ofte for at ligge fjernt fra befolkningens hverdag, men anses samtidig for at blande sig i alt for meget.

Det irske "nej" viser virkningen af disse problemer. Det afspejlede sig ikke blot i folkeafstemningsresultatet, men også i den lave stemmedeltagelse og kvaliteten af den debat, der fandt sted før folkeafstemningen.

Man forventer ikke desto mindre, at Unionen går foran i bestræbelserne for at udnytte globaliseringens muligheder for økonomisk og menneskelig udvikling og for at træffe forholdsregler i forbindelse med miljøudfordringer, arbejdsløshed, fødevarer sikkerhed, kriminalitet og regionale konflikter. Det forventes, at Unionen handler lige så synligt som de nationale regeringer.

De demokratiske institutioner og folkets repræsentanter på både nationalt og europæisk plan kan og skal forsøge at etablere en bedre forbindelse mellem EU og borgerne. Det er grundbetingelsen for mere effektive og relevante politikker.

Kommissionen udpegede reformen af styreformerne i EU som et af sine fire strategiske mål i begyndelsen af 2000. Den politiske udvikling har siden da vist, at Unionen står over for en dobbelt udfordring: der er ikke kun behov for hurtig handling for at tilpasse styreformerne inden for rammerne af de eksisterende traktater, men også for en bredere debat om Europas fremtid med sigte på den næste regeringskonference.

Det er nødvendigt, at Unionen allerede inden for rammerne af de bestående traktater begynder at tilpasse sine institutioner og etablere større sammenhæng i sine politikker, sådan at det bliver lettere at se, hvad den gør, og hvad den står for. En mere sammenhængende Union vil blive stærkere hjemme og en bedre ledende aktør på verdensplan. Den vil blive bedre i stand til at tackle udvidelsesudfordringen.

Hvidbogen om nye styreformer i EU vedrører den måde, på hvilken Unionen benytter de beføjelser, der er givet af dens borgere. Reformen må begynde nu, sådan at borgerne kan opleve ændringer i god tid inden nye ændringer af EU-traktaterne.

Hvidbogen foreslår, at politikplanlægningsprocessen åbnes op for at få flere borgere og organisationer involveret i udformningen og gennemførelsen af EU's politik. Det vil fremme større åbenhed og medføre, at alle involverede føler større ansvarlighed og ansvar. Det skulle dermed blive lettere at se, hvordan medlemsstaterne, når de handler sammen inden for Unionen, mere effektivt kan tackle de spørgsmål, der optager borgerne.

Kommissionen kan ikke alene foretage disse ændringer, ligesom denne hvidbog ikke skal betragtes som et magisk middel til at afhjælpe alle problemer. Skal der ske ændring, kræves

der en indsats fra alle de andre institutioner, regeringer, regioner, byer og civilsamfundet i de nuværende og fremtidige medlemsstater. Hvidbogen er først og fremmest rettet til dem. Den foreslår en række indledende foranstaltninger. Nogle af disse skulle hjælpe Kommissionen til at koncentrere sin indsats om klare prioriteter inden for rammerne af de opgaver, der er tillagt den i traktaten: initiativret, gennemførelse af politikker, traktatens vogter og international repræsentation. Disse tiltag vil blive iværksat umiddelbart. Formålet med hvidbogen er også at starte en høringsproces, der vil vare indtil udgangen af marts 2002, og hvor det er nødvendigt, at de andre institutioner og medlemsstaterne deltager.

Ved udgangen af 2002 vil Kommissionen aflægge rapport om de fremskridt, den har gjort, og gøre status over hvidbogshøringen. Denne situationsrapport forventes at danne grundlag for det videre arbejde med spørgsmålet om nye styreformer sammen med de andre institutioner.

Kommissionen vil også deltage aktivt i forberedelsen af Det Europæiske Råds næste møde i Laeken og fremlægge sine synspunkter om de politiske mål, som Den Europæiske Union bør forfølge, og om den institutionelle ramme, der er nødvendig for at realisere disse mål. Den vil i den forbindelse basere sig på principperne i denne hvidbog.

FORSLAG TIL ÆNDRINGER

Unionen skal forny fællesskabsmetoden ved at benytte en mindre topstyret tilgang og ved at supplere EU's politikinstrumenter mere effektivt med ikke-lovgivningsmæssige instrumenter.

Bedre inddragelse og større åbenhed

Ligegyldigt hvordan EU's politik forberedes og vedtages, skal den måde, hvorpå det sker, være mere åben og lettere at følge og forstå. Kommissionen vil sørge for:

- Opdaterede online-oplysninger om forberedelsen af politikker i alle faser af beslutningsprocessen.

Der er behov for et stærkere samspil med regionale og lokale myndigheder og civilsamfundet. Medlemsstaterne har hovedansvaret for at sikre dette. Men Kommissionen vil for sin del:

- Etablere en mere systematisk dialog med repræsentanter for regionale og lokale myndigheder via nationale og europæiske sammenslutninger i en tidlig fase i udformningen af politikkerne.
- Skabe større fleksibilitet i implementeringen af EU-lovgivningen, sådan at der tages hensyn til regionale og lokale vilkår.
- Udarbejde og offentliggøre minimumsstandards for høring om EU's politik.
- Etablere partnerskabsordninger, der er mere omfattende end minimumsstandards for udvalgte områder, og hvor Kommissionen forpligter sig til yderligere høring mod flere garantier for de hørte organisationers åbenhed og repræsentativitet.

Bedre politikker, bedre regulering og bedre resultater

For at forbedre kvaliteten af sine politikker skal Unionen først vurdere, om der er behov for at træffe foranstaltninger, og hvis det er tilfældet, om det bør være på unionsplan. Er unionsforanstaltninger nødvendige, bør man overveje kombinationen af forskellige politiske instrumenter.

Når der lovgives, skal Unionen stræbe efter at fremskynde lovgivningsprocessen. Den skal finde den rette balance mellem krav om en ensartet tilgang, når det er nødvendigt, og mulighed for større fleksibilitet i reglernes gennemførelse, når situationen tilsiger det. Den skal styrke tilliden til den måde, hvorpå ekspertrådgivning påvirker politiske beslutninger.

Kommissionen vil:

- fremme en større anvendelse af forskellige politiske instrumenter (forordninger, "rammedirektiver", samreguleringsmekanismer).
- foretage en yderligere forenkling af eksisterende EU-regler og tilskynde medlemsstaterne til at forenkle de nationale gennemførelsesbestemmelser.
- offentliggøre retningslinjer for indhentning og anvendelse af ekspertrådgivning, sådan at det er klart, hvilken rådgivning der gives, hvor den kommer fra, hvordan den anvendes, og hvilke alternative synspunkter der foreligger.

Det er nødvendigt med en mere effektiv håndhævelse af EU-reglerne, ikke blot af hensyn til det indre markeds effektivitet, men også for at styrke Unionens og dens institutioners troværdighed.

Kommissionen vil:

- udarbejde kriterier med henblik på at effektivisere sit undersøgelsesarbejde om mulige overtrædelser af EU-reglerne.
- definere kriterierne for oprettelse af nye regulerende organer og den ramme, inden for hvilken de bør operere.

Global styring

Hvidbogen har ikke kun et europæisk perspektiv, men bidrager også til diskussionen om global styring. Unionen søger at anvende principperne for gode styreformer ("good governance") i forbindelse med sit globale ansvar. Den bør sigte på at styrke de internationale institutioners effektivitet og håndhævelsesbeføjelser.

Kommissionen vil:

- forbedre dialogen med statslige og ikke-statslige aktører i tredjelande, når den udarbejder politiske forslag med en international dimension.
- foreslå en gennemgang af Unionens internationale repræsentation, sådan at den oftere kan tale med én stemme.

Præcisering af institutionernes rolle

EU-institutionerne og medlemsstaterne skal arbejde sammen om at opstille en overordnet politisk strategi. De bør præcisere Unionens politik og tilpasse den måde, de arbejder på.

Kommissionen vil:

- øge bestræbelserne på at sikre sammenhæng i de politiske foranstaltninger og identificere langfristede mål.
- fremsætte forslag på den næste regeringskonference om præcisering af Kommissionens udøvende ansvar.

Kommissionen opfordrer Rådet til at give den bedre muligheder for at træffe beslutninger og skære igennem forskellige sektorinteresser. Rådet bør også etablere en stærkere forbindelse mellem EU-politikken og de nationale foranstaltninger. Ved at påtage sig sit politiske ansvar i henhold til fællesskabsmetoden kan Rådet bidrage til, at Det Europæiske Råd i højere grad kan koncentrere sig om at opstille og følge mere langfristede strategiske mål.

Rådet og Europa-Parlamentet bør fokusere mere på at definere de væsentligste elementer i de politiske foranstaltninger og på at kontrollere, hvordan disse foranstaltninger gennemføres. Parlamentet kunne styrke sin rolle ved at inddrage vælgernes synspunkter i den politiske debat.

BEMÆRKNINGER TIL HVIDBOGEN

Bemærkninger til hvidbogen kan sendes direkte til Kommissionen **inden den 31. marts 2002**. Webstedet:

http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm indeholder opdaterede oplysninger og links til interaktive diskussioner, bl.a. diskussioner om nye styreformer, startet af institutionelle og ikke-statslige aktører, diskussioner om Europas fremtid og Kommissionens portal om interaktiv politikudformning.

Bemærkninger til Kommissionen sendes til:

sg-governance@cec.eu.int

eller med post til:

**Hvidbog om nye styreformer
Europa-Kommissionen
C80 05/66
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles.**

Kopier af de modtagne bemærkninger vil blive placeret på webstedet. Hvis De ikke ønsker, at Deres bemærkninger skal gøres offentligt tilgængelige, bedes De specielt anmode herom.

I. HVORFOR REFORMERE STYREFORMERNE I EU?

Den europæiske integration har skabt halvtreds år med stabilitet, fred og økonomisk velstand. Den har hjulpet til at hæve levestandarden, skabe det indre marked og styrke Unionens stemme i verden. Den har givet resultater, som det ellers ikke ville have været muligt for de enkelte medlemsstater at nå, hvis de havde handlet hver for sig. Unionen har modtaget en lang række ansøgninger om medlemskab, og om få år vil den have en kontinental dimension. Den har også tjent som model for regional integration overalt i verden.

Disse resultater er nået med demokratiske midler. Unionen er bygget på retsstatsprincippet; den er også baseret på chartret om grundlæggende rettigheder, og den har et dobbelt demokratisk mandat gennem et parlament, der repræsenterer EU-borgerne, og et råd, der repræsenterer medlemsstaternes valgte regeringer.

På trods af Unionens resultater føler mange europæere sig alligevel fremmedgjorte over for dens arbejde.

Denne følelse gælder ikke kun for de europæiske institutioner. Den gælder politik og politiske institutioner overalt på kloden. Men for Unionen afspejler det særlige spændinger og usikkerhed om, hvad Unionen er, og hvad den aspirerer til at blive, om dens geografiske grænser, dens politiske mål og den måde, som beføjelserne deles med medlemsstaterne på.

Den faldende stemmedeltagelse til valget til Europa-Parlamentet og det irske "nej" viser også den voksende kløft mellem Den Europæiske Union og de borgere, den tjener:

- Unionen opfattes, som om den ikke er i stand til effektivt at handle, når der er et klart behov for det, f.eks. vedrørende arbejdsløshed, fødevarerikkerhed, kriminalitet, konflikterne ved EU's grænser og dens rolle i verden.
- Når Unionen faktisk handler, får den sjældent æren for sine handlinger. Folk ser ikke, at forbedringer af deres rettigheder og livskvaliteten faktisk skyldes europæiske snarere end nationale beslutninger. Men samtidig forventer de, at Unionen handler lige så effektivt og synligt som deres nationale regeringer.
- Medlemsstaterne er desuden ikke gode til at kommunikere, når det drejer sig om, hvad Unionen gør, og hvad de gør i Unionen. Medlemsstaterne giver alt for let "Bruxelles" skylden for vanskelige beslutninger, som de selv har aftalt eller sågar anmodet om at få truffet.
- Endelig kender mange borgere ikke forskel på institutionerne. De forstår ikke, hvem der træffer de beslutninger, der påvirker dem, og de oplever ikke, at deres synspunkter og de sager, der optager dem, kanaliseres effektivt til institutionerne.

Borgerne har imidlertid en følelse af at være europæere. De forventer fortsat, at der træffes foranstaltninger på europæisk plan på mange områder, men de har ikke længere tillid til, at det komplekse system kan levere de resultater, de ønsker. Borgerne har med andre ord skuffede forventninger, men ikke desto mindre forventninger.

Debatten om Europas fremtid og rækkevidden af hvidbogen

Denne desillusionering og de hermed forbundne fundamentale spørgsmål om Europas fremtid vil blive intenst diskuteret i perioden op til regeringskonferencen. Som forberedelse til yderligere institutionelle ændringer må Unionen imidlertid allerede nu starte reformprocessen. Der er meget, der kan gøres for at ændre Unionens virkemåde inden for rammerne af de bestående traktater. Derfor besluttede Kommissionen at iværksætte reformen af styreformerne i EU¹ i begyndelsen af 2000 som et strategisk mål - i god tid før Det Europæiske Råds møde i Nice.

Reformen af styreformerne vedrører den måde, hvorpå EU anvender de beføjelser, den har fået af sine borgere. Det drejer sig om, hvordan tingene kunne eller burde gøres. Målet er at åbne op for politikplanlægningen, sådan at den karakteriseres ved en højere grad af inddragelse og en større ansvarlighed. En bedre anvendelse af beføjelserne skulle skabe en tættere forbindelse mellem EU og borgerne og medføre mere effektive politikker.

Til dette formål skal Unionen bedre kombinere forskellige politiske redskaber såsom lovgivningen, den sociale dialog, strukturfinansieringen og handlingsprogrammerne. Det ville bidrage til at styrke fællesskabsmetoden.

At reformere styreformerne i EU implicerer, at Kommissionen skal koncentrere sig om sin kernemission. Forslagene i denne hvidbog vil forbedre kvaliteten af den måde, hvorpå den iværksætter politiske initiativer. Forslagene vil sikre større klarhed og effektivitet i implementeringen og maksimere virkningen af Kommissionens handlinger som traktatens vogter.

Hvad er fællesskabsmetoden?

Fællesskabsmetoden garanterer både Unionens forskelligartethed og effektivitet. Den sikrer en fair behandling af alle medlemsstater fra den største til den mindste. Den giver et middel til at afveje de forskellige interesser mod hinanden derved, at der sker en behandling gennem to på hinanden følgende filtre: Fællesskabets almene interesse varetages på kommissionsniveau, og den demokratiske repræsentation, den europæiske og nationale, sikres på råds- og parlamentsniveau, der tilsammen er Unionens lovgivningsmagt.

- Kun **Europa-Kommissionen** udarbejder forslag til lovgivning og politikker. Dens uafhængighed styrker dens evne til at gennemføre politikker, til at fungere som traktatens vogter og til at repræsentere Fællesskabet i internationale forhandlinger.
- Lovgivningen og budgettet vedtages af **Ministerrådet** (der repræsenterer medlemsstaterne) og **Europa-Parlamentet** (der repræsenterer borgerne). Anvendelse af kvalificeret flertal i afstemningerne i Rådet er et vigtigt element til at sikre denne metodes effektivitet. Kommissionen og de nationale myndigheder står for gennemførelsen af politikkerne.
- **EF-Domstolen** garanterer overholdelse af retsstatsprincippet.

Kommissionen kan ikke alene forbedre styreformerne i EU, ligesom denne hvidbog heller ikke er et magisk middel til at afhjælpe alle problemer. Ændring forudsætter en samordnet indsats af alle europæiske institutioner, nuværende og fremtidige medlemsstater, regionale og lokale myndigheder og civilsamfundet. Denne hvidbog er først og fremmest rettet til dem. Deres vilje til at reformere styreformerne i EU vil være afgørende for at genvinde tilliden inden næste runde af institutionelle reformer. Folkevalgte på forskellige niveauer, specielt på nationalt niveau, spiller en afgørende rolle i denne sammenhæng.

Unionens troværdighed vil i sidste instans blive bedømt på dens evne til at forbedre virkningen af nationale foranstaltninger og til at varetage borgernes interesser mere effektivt på europæisk og globalt plan. Hvidbogen identificerer de redskaber, der er nødvendige for at etablere større sammenhæng i Unionens politikker og for at fremme de forskellige institutioners arbejde. Den fremhæver, at EU-foranstaltningerne skal være afbalancerede og stå i forhold til de politiske mål, der forfølges. Det vil blive endnu vigtigere i en udvidet union. Endelig vil reformen af styreformerne i EU forbedre EU's evne til at påvirke den globale udvikling.

Opfølgning af hvidbogen

Hvidbogen indeholder forslag om en række indledende foranstaltninger, der blandt andet går ud på, at Kommissionen skal koncentrere sig om sine kerneopgaver. De vil straks blive fulgt op og kan måske også give inspiration til ændring i de andre institutioner. Hvidbogen lancerer også en høringsproces om behovet for yderligere foranstaltninger, specielt for de andre institutioners og medlemsstaternes vedkommende.

Den offentlige høring om denne hvidbog vil vare til 31. marts 2002. Der vil fortsat blive trukket på det netværk af over 2 500 organisationer og personer, der allerede har taget del i debatten om nye styreformer i alle dele af Europa, også i ansøgerlandene². I slutningen af 2002 vil Kommissionen fremlægge en situationsrapport og gøre status over høringen. Det skulle give mulighed for at danne grundlag for yderligere samarbejde mellem institutionerne om reformen af styreformerne i EU inden for rammerne af de bestående traktater.

I mellemtiden vil debatten om Europas fremtid, der vil munde ud i institutionelle ændringer på den næste regeringskonference, blive intensiveret. Kommissionen vil aktivt deltage i forberedelsen af det kommende Europæiske Råd i Laeken og fremsætte sine synspunkter om de politiske mål, som Den Europæiske Union bør forfølge, og om den institutionelle ramme, der er nødvendig for at realisere disse mål. Den vil i denne forbindelse basere sig på principperne i hvidbogen. Hvidbogen udstikker desuden pejlemærker for Europas fremtid og udpeger områder, hvor nye

¹ "Styreformerne i EU" ("Governance") betyder regler, processer og adfærd, der påvirker den måde, på hvilken beføjelser udøves på europæisk plan, specielt med hensyn til åbenhed, deltagelse, ansvarlighed, effektivitet og sammenhæng.

² Interne grupper i Kommissionen har deltaget i dette arbejde. Deres rapporter offentliggøres sideløbende med denne hvidbog og kan fås via ovennævnte websted om nye styreformer (Governance). Indholdet i disse rapporter afspejler ikke Kommissionens officielle holdning. Desuden danner en kvalitativ opinionsundersøgelse i de 15 medlemsstater og i 9 ansøgerlande grundlag for udarbejdelsen af denne hvidbog.

arbejdsmetoder vil blive bremsede, hvis der ikke foretages passende ændringer af EU-traktaterne.

II. PRINCIPPER FOR GODE STYREFORMER

Fem principper ligger til grund for gode styreformer og de ændringer, der foreslås i denne hvidbog, nemlig: *åbenhed, deltagelse, ansvarlighed, effektivitet og sammenhæng*. Hvert princip er vigtigt for at indføre mere demokratiske styreformer. De understøtter demokratiet og retsstaten i medlemsstaterne, men gælder styring på et hvilket som helst plan - globalt, på EU-plan, nationalt, regionalt og lokalt. De er særligt vigtige for EU i forbindelse med de udfordringer, der er fremhævet i foregående kapitel.

- **Åbenhed.** Institutionerne skal være mere åbne i deres arbejde. De skal sammen med medlemsstaterne aktivt oplyse om, hvad EU foretager sig, og hvilke beslutninger der træffes. Det skal bruge et sprog, som er tilgængeligt og forståeligt for den brede befolkning. Det er særligt vigtigt for at skabe større tillid til forholdsvis komplekse institutioner.
- **Deltagelse.** Kvaliteten, relevansen og effektiviteten af EU's politikker er afhængig af, at man sikrer bred deltagelse gennem hele det politiske forløb - fra en idé udfangelse til gennemførelsen. Større deltagelse må forventes at skabe større tillid til slutresultatet og til de institutioner, der leverer politikkerne. Deltagelse afhænger i meget høj grad af, om centralregeringerne benytter en vidtfavnende fremgangsmåde ved udviklingen og gennemførelsen af EU-politikkerne.
- **Ansvarlighed.** Rollefordelingen i lovgivningsprocessen og de administrative procedurer skal være klarere. Hver enkelt EU-institution skal forklare og tage ansvar for, hvad den gør i EU. Der er imidlertid også behov for større klarhed og mere ansvar i medlemsstaterne og blandt alle, der beskæftiger sig med at udvikle og gennemføre EU-politikker på forskellige niveauer.
- **Effektivitet.** Politikkerne skal være effektive og iværksættes i rette tid. De skal imødekomme behov på grundlag af klare målsætninger, en vurdering af virkningerne fremover og eventuelle erfaringer. Effektiviteten afhænger også af, at man sikrer, at EU-politikkerne gennemføres på en måde, der står i forhold til de mål, man vil nå, og af, at beslutningerne træffes på det niveau, der er bedst egnet.
- **Sammenhæng.** Politikker og initiativer skal være sammenhængende og lette at forstå. Der er et stigende behov for sammenhæng i EU. Rækken af opgaver er vokset. Udvidelsen vil øge mangfoldigheden. Udfordringer som klimatiske og demografiske ændringer går på tværs af de sektorbestemte politikker, EU er bygget på. Regionale og lokale myndigheder er i stigende grad involveret i EU-politikker. Sammenhæng kræver politisk styring og giver institutionerne et tungt ansvar for at sikre en konsekvent fremgangsmåde inden for et komplekst system.

Hvert enkelt princip er vigtigt i sig selv. De kan imidlertid ikke efterleves gennem særskilte initiativer. Politikkerne kan ikke længere være effektive, medmindre de forberedes, gennemføres og håndhæves på en mere vidtfavnende måde.

Anvendelsen af disse fem principper underbygger

- **proportionalitets- og nærhedsprincippet.** Fra en politiks undfangelse til dens gennemførelse skal valget af det niveau, hvor der sættes ind (fra EU-niveau til lokalt), og valget af instrumenter stå i forhold til de mål, man søger at nå. Det betyder, at man inden lanceringen af et initiativ systematisk skal undersøge, a) om der virkelig er behov for et offentligt indgreb, b) om EU-niveauet er det rette, og c) om de valgte foranstaltninger står i forhold til målene.

EU ændrer sig også. Emner som udenrigspolitik og forsvar, indvandring og bekæmpelse af kriminalitet er kommet på dagsordenen. EU udvides til at omfatte nye medlemmer. EU vil ikke længere blot blive bedømt på sin evne til at nedbryde handelshindringer eller indføre et indre marked. EU's berettigelse afhænger i dag af inddragelse og deltagelse. Det betyder, at den lineære model, hvor politikkerne udstedes ovenfra, skal erstattes af en god cirkel baseret på feedback, netværk og inddragelse lige fra en politisk idé opståen til dens gennemførelse på alle niveauer.

III. FORSLAG TIL ÆNDRINGER

Forslagene til ændringer er opdelt i fire afsnit. Første afsnit handler om at sørge for at inddrage flere i udformningen og gennemførelsen af EU-politikker. Andet afsnit søger at forbedre kvaliteten og anvendelsen af regulering. I tredje afsnit opfordrer man til at styrke båndene mellem nye styreformer i EU og EU's rolle i verden. Endelig behandles institutionernes rolle i fjerde afsnit.

3.1. Flere skal inddrages

EU's arbejdsdag skal gøres mere åben...

Demokratiet er afhængigt af, at folk får mulighed for at deltage i den offentlige debat. For at kunne gøre det skal de have adgang til pålidelige oplysninger om EU-spørgsmål og mulighed for at følge de forskellige trin i den politiske proces. I 2001 er der gjort store fremskridt med vedtagelsen af ny regler, der giver borgerne bedre adgang til EU-dokumenter.

Imidlertid skal institutionerne og medlemsstaterne også **kommunikere mere aktivt med offentligheden om EU-spørgsmål**. Kommissionens og de øvrige institutioners kommunikationspolitik³ vil styrke bestræbelser for at give adgang til oplysninger på nationalt og lokalt plan, om muligt via netværk, græsrodsbevægelser og nationale, regionale og lokale myndigheder. Oplysningerne skal fremlægges på en måde, der er afpasset efter lokale behov og anliggender, og foreligge på alle officielle sprog, hvis EU ikke skal udelukke en meget stor del af sin befolkning - og denne udfordring vil blive endnu større efter udvidelsen.

³ Se Kommissionens meddelelse om nye samarbejdsrammer for EU's informations- og kommunikationspolitik, KOM(2001) 354 af 27.6.2001.

Informations- og kommunikationsteknologi spiller en vigtig rolle. Derfor skal EU's EUROPA-websted⁴ udvikles til en interaktiv platform for information, feedback og debat, der skaber forbindelse mellem parallelle net i hele EU.

Bedre adgang til information og mere effektiv kommunikation er en forudsætning for at give befolkningen en følelse af et europæisk tilhørsforhold. Målet skal være at skabe et grænseoverskridende "rum", hvor borgere fra forskellige lande kan drøfte, hvad de opfatter som de største udfordringer for EU. Det vil gøre det lettere for beslutningstagerne at bevare følingen med den offentlige mening i EU og udvælge EU-projekter, der kan få folkelig opbakning.

**AKTIONS-
PUNKTER**

EU's institutioner skal i 2002 i fællesskab fortsætte udviklingen af EUR-LEX⁵ som samlet **onlineportal** på alle sprog, hvor folk kan følge politiske forslag gennem beslutningsprocessen.

Rådet og Europa-Parlamentet skal fra og med begyndelsen af 2002 give hurtigere adgang til oplysninger om alle trin i den fælles beslutningsprocedure, især den såkaldte forligsfase.

Medlemsstaterne skal fremme debatten om EU-spørgsmål.

Inddragelse af borgerne gennem regionalt og lokalt demokrati...

Udvidelsen af EU's aktiviteter i de sidste 15 år har også bragt EU tættere på regioner, byer og lokalsamfund, som nu er ansvarlige for at gennemføre EU-politikker på områder, der spænder fra landbrug og strukturfonde til miljøstandarder. De regionale og lokale myndigheders stigende inddragelse i EU-politikker afspejler såvel deres voksende ansvarsområde i nogle medlemsstater som et større engagement blandt befolkningen og græsrodsbevægelserne i lokalsamfundet⁶.

EU's nuværende arbejdsgang giver imidlertid ikke mulighed for passende samspil i et partnerskab på flere niveauer, dvs. et partnerskab, hvor de nationale regeringer inddrager deres regioner og byer fuldt ud i udarbejdelsen af EU-politikken. Regionerne og byerne føler ofte, at deres rolle som valgt og repræsentativt forbindelsesled til befolkningen i EU-spørgsmål ikke udnyttes, selv om de har et stadig større ansvar for at gennemføre EU-politikkerne.

Den lovgivning, Rådet og Europa-Parlamentet vedtager, kritiseres også for enten at være for detaljeret eller for ikke at være ordentligt tilpasset lokale forhold og erfaringer, ofte i skarp kontrast til de oprindelige forslag, Kommissionen fremsatte.

Kritikken går ikke kun på EU. Hovedansvaret for at inddrage de regionale og lokale myndigheder påhviler og bør fortsat påhvile den nationale administration. De nationale regeringer beskyldes imidlertid ofte for ikke i tilstrækkelig grad af inddrage de regionale og lokale aktører, når de udarbejder deres holdninger til EU-politikkerne. Medlemsstaterne bør indføre passende ordninger for brede høringer, når

⁴ www.europa.eu.int

⁵ EUR-LEX-portalen tilbyder allerede samlet adgang til information om lovforslag og allerede vedtaget lovgivning (www.europa.eu.int/eur-lex/da/index.html).

⁶ Se Regionsudvalgets udtalelse af 14.12.2000 om "New forms of governance: Europe, a framework for citizens' initiatives (CdR 186/2000).

de drøfter EU-beslutninger og gennemfører EU-politikker med en territorial dimension. Den beslutningsproces, der fører til fastsættelse af EU-politikker, og især dens timing, skal give medlemsstaterne mulighed for at lytte til og lære af regionale og lokale erfaringer.

Der er behov for nye initiativer på EU-plan inden for tre områder, hvis man skal etablere bedre partnerskaber mellem de forskellige niveauer:

- **Inddragelse i udformningen af politikkerne.** På EU-plan skal Kommissionen sørge for, at der tages hensyn til lokal viden og lokale forhold ved udarbejdelsen af politiske forslag. Med henblik herpå skal den systematisk organisere en dialog med europæiske og nationale repræsentanter for de regionale og lokale myndigheder og respektere nationale forfatningsmæssige og administrative ordninger. Kommissionen glæder sig over de igangværende bestræbelser for at fremme samarbejdet mellem sådanne repræsentanter og Regionsudvalget. Endvidere vil udveksling af offentligt ansatte på forskellige niveauer og fælles uddannelse være medvirkende til forbedre kendskabets til andre myndigheders politiske målsætninger, arbejdsmetoder og instrumenter.
- **Større fleksibilitet.** Lokale forhold kan gøre det vanskeligt at fastsætte ét sæt regler for hele EU, uden at lovgivningen bliver unødigt kompleks. Der bør udvises mere fleksibilitet ved gennemførelsen af lovgivning og programmer med betydelige territoriale virkninger under forudsætning af, at de lige vilkår, det indre marked er baseret på, kan bevares.

Kommissionen er desuden stemt for at undersøge, om gennemførelsen af visse EU-politikker bedre kan foretages gennem målrettede trepartsaftaler, uden at man overtræder de nugældende traktatbestemmelser. Sådanne kontrakter kunne indgås mellem medlemsstaterne, regioner og lokaliteter, som medlemsstaterne har udpeget hertil, og Kommissionen. Centralregeringen skal spille en vigtig rolle ved indgåelsen af sådanne kontrakter og bevare ansvaret for at gennemføre dem. I kontrakterne skal de udpegede regionale myndigheder i medlemsstaterne pålægges ansvaret for at gennemføre specifikke aktioner for at opfylde bestemte målsætninger, der er fastsat i den "primære" lovgivning. Kontrakterne skal indeholde bestemmelser om tilsyn. Metoden omfatter forordninger og direktiver på områder, hvor de regionale offentlige myndigheder er ansvarlige for gennemførelsen inden for det nationale institutionelle eller administrative system. Miljøpolitikken kan være en kandidat til denne nye fremgangsmåde. Endvidere har Kommissionen allerede forpligtet sig til at følge en mere decentraliseret fremgangsmåde ved udarbejdelsen af den kommende regionalpolitik⁷.

- **Overordnet politisk sammenhæng.** Der skal gøres en større indsats for at vurdere den territoriale virkning af EU-politikker inden for områder som transport, energi eller miljø. Disse politikker skal udgøre en del af et samlet hele. Som det fremgår af EU's anden samhørighedsrapport, er der behov for at undgå en logik, der er for sektorspecifik. På samme måde skal de beslutninger, der træffes regionalt eller lokalt, være i overensstemmelse med et sæt bredere retningslinjer, der kan understøtte en mere bæredygtig og afbalanceret territorial udvikling i EU.

⁷

Anden samhørighedsrapport, KOM(2001) 21 endelig af 31.1.2001.

**AKTIONS-
PUNKTER**

Kommissionen vil benytte den udvidede dialog med medlemsstaterne og deres regioner og byer til at udvikle indikatorer for, hvor der er behov for sammenhæng. Den vil bygge videre på allerede udført arbejde, som f.eks. udviklingsplanen for Fællesskabets område (ESDP), der blev vedtaget i 1999 af ministrene for fysisk planlægning og udvikling. Disse bestræbelser for at sikre bedre sammenhæng mellem territoriale udviklingsinitiativer på forskellige niveauer bør også omfatte revisionen af politikker med henblik på en bæredygtig udviklingsstrategi⁸.

Kommissionen vil:

- fra og med 2002 skabe en mere systematisk dialog med europæiske og nationale sammenslutninger af regionale og lokale myndigheder på et tidligt tidspunkt i udformningen af politikkerne
- fra og med 2002 forsøgsvis indgå målrettede kontrakter inden for et eller flere områder som en mere fleksibel metode til at gennemføre EU's politikker.

Regionsudvalget skal:

- spille en mere proaktiv rolle i forbindelse med sin overvågning af politikkerne, f.eks. ved at udarbejde forundersøgelser, inden Kommissionen fremsætter sine forslag
- organisere udveksling af bedste praksis for, hvordan lokale og regionale myndigheder inddrages i forberedelsen af EU's beslutningstagning på nationalt plan
- gennemgå de lokale og regionale virkninger af visse direktiver og inden udgangen af 2002 aflægge rapport til Kommissionen om mulighederne for en mere fleksibel anvendelse; Kommissionen vil derefter overveje en mere systematisk fremgangsmåde for at tillade en sådan fleksibilitet for visse dele af EU-retten.

Medlemsstaterne skal

- undersøge, hvor de bedre kan inddrage deres lokale og regionale aktører i udformningen af EU-politikken
- fremme brugen af kontraktordninger med deres regioner og lokaliteter.

Inddragelse af civilsamfundet...

Civilsamfundet spiller en vigtig rolle som talerør for borgerne og kan ofte yde en service, der dækker folks behov⁹. Kirker og trossamfund har en særlig funktion. Organisationer, der udgør civilsamfundet, mobiliserer folk og støtter f.eks. dem, der lider under udstødelse eller diskrimination. EU har tilskyndet til udvikling af civilsamfundet i ansøgerlandene som led i forberedelserne af deres tiltrædelse. Ikke-

⁸ En bæredygtig udvikling i Europa for en bedre verden, KOM(2001) 264 endelig af 15.5.2001.

⁹ Civilsamfundet består af fagforeninger og arbejdsgiverforeninger (arbejdsmarkedets parter), ikke-statslige organisationer, erhvervssammenslutninger, velgørenhedsorganisationer, græsrodsbevægelser og organisationer, hvorigennem borgerne kan tage del i lokalsamfundets liv, hvor kirker og trossamfund spiller en særlig rolle. En mere præcis definition af det organiserede civilsamfund kan findes i Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om "Det organiserede civilsamfunds opgaver og bidrag i det europæiske samarbejde", EFT C 329 af 17.11.1999, s. 30.

statslige organisationer spiller en vigtig rolle i den globale udviklingspolitik. De fungerer ofte som et varslingsystem for, hvilken retning den politiske debat vil tage.

Fagforeninger og arbejdsgiverforeninger har en særlig rolle og indflydelse. I henhold til EF-traktaten skal Kommissionen høre arbejdsmarkedets parter, når den forbereder forslag, især på det socialpolitiske område. Under visse omstændigheder kan de indgå bindende aftaler, som derefter bliver til EU-lovgivning (som led i den såkaldte sociale dialog). Arbejdsmarkedets parter bør opfordres yderligere til at udnytte de beføjelser, traktaten giver dem til at indgå frivillige aftaler.

Civilsamfundet ser i stigende grad EU som en god mulighed for ændre den politiske kurs og dermed samfundet. Det åbner en reel mulighed for at uddybe debatten om EU's rolle. Det er en chance for at få borgerne mere aktivt engageret i at opfylde EU's målsætninger og tilbyde dem et struktureret forum for feedback, kritik og protest¹⁰. Det sker allerede på områder som handel og udvikling og er for nylig blevet foreslået på fiskeriområdet¹¹.

Jo mere folk inddrages, jo større ansvar. Civilsamfundet må selv følge principperne for gode styreformer, der blandt andet omfatter ansvarlighed og åbenhed. Kommissionen vil inden årets udgang oprette en omfattende onlinedatabase med oplysninger om organisationer fra civilsamfundet, der er aktive på EU-plan. Basen skal bruges til at forbedre organisationernes interne organisation.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU) skal medvirke til at udvikle et nyt forhold mellem institutionerne og civilsamfundet baseret på gensidigt ansvar i overensstemmelse med EF-traktatens nye artikel 257, der blev vedtaget i Nice¹². For at muliggøre dette skal der ske markante ændringer af ØSU's organisation og rolle. Medlemsstaterne skal tage hensyn til denne nye rolle, når de udpeger medlemmer til ØSU.

Ligesom Regionsudvalget skal ØSU være mere aktivt og udarbejde udtalelser og forundersøgelserapporter for at være med til at forme politikkerne på et langt tidligere tidspunkt, end det er tilfældet i øjeblikket. I den nuværende traktat opfordres begge udvalg til først at afgive udtalelse, når forslagene er blevet forelagt lovgivningsmagten, hvilket mindsker deres virkning. Man er i færd med at udarbejde bestemmelser om arbejdsgangen mellem Kommissionen og ØSU i lighed med dem, der drøftes med Regionsudvalget, for at give ØSU en mere proaktiv rolle.

Mere effektive og gennemsigtige høringer som kernen i udformningen af EU's politikker...

Kommissionen hører allerede interesserede parter ved hjælp af forskellige instrumenter, f.eks. grøn- og hvidbøger, meddelelser, rådgivende udvalg,

¹⁰ Det kunne især anvendes som opfølgning af Kommissionens diskussionsoplæg om Kommissionen og de ikke-statslige organisationer: Styrkelse af partnerskabet, KOM(2000) 11 endelig af 18.1.2000.

¹¹ Grønbog om den fælles fiskeripolitiks fremtid, KOM(2001)135 endelig af 20.3.2001.

¹² "Udvalget [ØSU] skal bestå af repræsentanter for de forskellige økonomiske og sociale grupper i det organiserede civilsamfund, herunder navnlig for producenter, landbrugere, fragtførere, arbejdstagere, handlende og håndværkere, liberale erhverv, forbrugere og almindelige samfundsinteresser."

virksomhedspaneler¹³ og ad hoc-høringer. Desuden er Kommissionen i færd med at udvikle onlinehøring gennem initiativet for interaktiv politikudformning¹⁴.

Disse høringer giver Kommissionen og de øvrige institutioner mulighed for at dømme mellem modstridende påstande og prioriteter og kan medvirke til at udvikle et mere langsigtet politisk perspektiv. Deltagelse drejer sig ikke om at institutionalisere protester, men derimod om en mere effektiv politikudformning baseret på tidlige høringer og udnyttelse af hidtidige erfaringer.

Telekommunikationspakken - et eksempel på, hvordan Kommissionen hører interesserede¹⁵

Telekommunikationspakken, der består af seks foranstaltninger, som i øjeblikket behandles af Rådet og Europa-Parlamentet, blev sammensat efter omfattende høringer.

1998-99 Undersøgelser af en række markeds- og lovgivningsmæssige spørgsmål iværksættes. Undersøgelserne præsenteres og drøftes på workshops.

Maj/juni 1999 Arbejdsdokument om regulatoriske principper for telereform til høring.

November 1999 I meddelelse om iværksættelse af gennemgang af telesektoren fastsættes generelle retningslinjer, og der opfordres til reaktioner.

Januar 2000 Todages offentlig høring med 550 deltagere.

April 2000 Meddelelse om resultaterne af gennemgangen i 1999. Over 200 svar fra nationale myndigheder, erhvervs- og forbrugersammenslutninger, industrien og enkeltpersoner.

Maj 2000 Udkast til lovgivning offentliggøres i form af fem arbejdsdokumenter til hurtig konsultation.

Juli 2000 Kommissionen vedtager pakke på seks forslag. Pakken behandles i øjeblikket i Rådet og Europa-Parlamentet.

Europa-Parlamentet og dets udvalg holder sig regelmæssigt orienteret om offentlighedens og eksperternes holdninger gennem (offentlige) høringer, og nogle medlemsstater afholder systematisk høring på nationalt plan om forslag, Rådet får forelagt.

Der må gøres mere på alle disse områder.

¹³ www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/panel/index.htm

¹⁴ www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/citizen/ipm.htm

¹⁵ Telekommunikationspakken består af seks foranstaltninger om ændring af det nugældende retsgrundlag for telekommunikationsmarkederne. Liberaliseringen blev påbegyndt den 1. januar 1998 og skal nu ajourføres efter flere års effektiv konkurrence. Foranstaltningerne vedrører rammebestemmelser og regelstrukturer, licenser, samtrafik og adgang, forsyningspligt, databaseskyttelse og beskyttelse af privatlivet samt radiofrekvenser.

Institutionerne og de nationale myndigheder skal bestræbe sig endnu mere for at forbedre deres høringer om EU-politikker. Bedre høringer supplerer institutionernes beslutningstagning, men erstatter den ikke.

Der er behov for en **stærkere hørings- og dialogkultur**. En kultur, der indføres af alle EU-institutioner, og som især inddrager Europa-Parlamentet i høringsprocessen, da Parlamentet er borgernes repræsentant. Parlamentet skal spille en fremtrædende rolle, f.eks. ved at gøre øget brug af offentlige høringer. Europæiske politiske partier er en vigtig faktor i den europæiske integration, som kan styrke den europæiske bevidsthed og fungere som talerør for borgerne.

Endvidere kunne man søge at inddrage de nationale parlamenter og deres særlige Europaudvalg, som Europa-Parlamentet allerede gør.

Det er i øjeblikket uklart, hvordan høringerne foregår, og hvem institutionerne lytter til. Kommissionen har næsten 700 ad hoc-høringsorganer inden for en lang række politikker. Stigningen i omfanget af internationale forhandlinger betyder flere ad hoc-høringer. Kommissionen mener, at den bør rationalisere dette u håndterlige system, ikke for at lægge låg på debatten, men for at gøre den mere effektiv og ansvarlig både for dem, der bliver hørt, og dem, der modtager råd. Som et første skridt vil Kommissionen offentliggøre en oversigt over de nuværende høringsfora inden for forskellige sektorer.

Man kan ikke skabe en høringskultur ved hjælp af lovbestemmelser, som ville være for stive og kunne forsinke vedtagelsen af nogle politikker. Som udgangspunkt er der snarere behov for en **adfærdskodeks, som fastsætter minimumsstandarder** og fastslår, hvad der skal høres om, samt hvornår, hvem og hvordan der skal høres. Sådanne standarder vil mindske risikoen for, at beslutningstagerne blot lytter til argumentationen fra den ene side eller for, at bestemte grupper får privilegeret adgang på grund af sektorale interesser eller deres nationalitet, hvilket er en klar svaghed ved den nuværende metode for ad hoc-høringer. Disse standarder skal forbedre civilsamfundets repræsentation og strukturere organisationernes debat med institutionerne.

I nogle sektorer, hvor der allerede findes veletableret høringspraksis, kunne Kommissionen udvikle mere omfattende **partnerskabsordninger**. Fra Kommissionens side vil det indebære et tilsagn om høringer, der går ud over minimumsstandarderne. Til gengæld vil ordningerne tilskynde organisationer i civilsamfundet til at stramme deres interne strukturer op, afgive garantier om åbenhed og repræsentativitet og vise, at de er i stand til at videreformidle information eller lede drøftelser i medlemsstaterne.

På grundlag af de praktiske erfaringer med disse partnerskabsordninger og adfærdskodeksen vil Kommissionen opfordre de øvrige institutioner til at medvirke til at udvide denne nye fremgangsmåde til at omfatte deres egne aktiviteter.

AKTIONS- PUNKTER

Kommissionen vil:

- inden udgangen af 2001 vedtage minimumsstandarder for høringer og offentliggøre dem i en adfærdskodeks
- fra og med 2002 udvikle mere omfattende partnerskabsordninger i visse sektorer.

ØSU skal spille en mere proaktiv rolle ved at analysere politikker, f.eks. gennem udarbejdelse af forundersøgelsesrapporter.

Medlemsstaterne skal undersøge, hvordan de kan forbedre deres høringsprocesser i forbindelse med EU-politikken.

Rådet og Europa-Parlamentet skal gennemgå deres forhold til civilsamfundet og på grundlag af minimumsstandarderne for høringer bidrage til en generel referenceramme for høringer inden 2004.

Forbindelse til netværk...

Den europæiske integration, ny teknologi, kulturelle ændringer og globaliseringen har ført til oprettelse af et kæmpemæssigt udbud af europæiske og internationale netværk med specifikke målsætninger. Nogle har modtaget støtte fra EU. Disse netværk forbinder virksomheder, lokalsamfund, forskningscentre og regionale og lokale myndigheder. De skaber nye udgangspunkter for integration i EU og for at slå bro til ansøgerlandene og resten af verden. De fungerer samtidig som multiplikatorer, øger kendskabet til EU og viser, hvordan politikkerne fungerer i praksis.

Eksempler på initiativer startet af netværk

Den årligt tilbagevendende "bilfri dag" den 22. september mobiliserer omkring 800 byer i 25 europæiske lande på frivillig basis.

Initiativet [Netd@ys](#) har forbedret skolers, elevers og læreres kendskab til de nye medier. Sidste år deltog 150 000 organisationer fra 85 lande i omkring 300 Netd@ys-projekter, og der var over 8 mio. hits på det europæiske websted.

Mange af disse netværk, som har dybe rødder i samfundet, føler imidlertid, at de står uden for EU's politiske proces. Hvis netværkene blev gjort mere åbne, og deres forhold til institutionerne var bedre struktureret, kunne de **yde et effektivt bidrag til EU-politikkerne**. Mere specifikt hæmmes netværker af byer og regioner, som støtter grænseoverskridende samarbejde, f.eks. under strukturfondene, af de forskellige administrative og retlige bestemmelser, der gælder for de enkelte deltagende myndigheder.

AKTIONS- PUNKTER

Kommissionen vil:

- inden udgangen af 2002 udvikle en mere systematisk og proaktiv tilgang til samarbejdet med de største netværk for at give dem mulighed for at bidrage til udformningen af beslutninger og gennemførelsen af politikker
- undersøge, hvordan man på EU-plan bedre kan styrke rammerne for grænseoverskridende samarbejde mellem regionale eller lokale aktører med henblik på at fremsætte forslag ved udgangen af 2003.

3.2 Bedre politikker, bedre regulering og bedre resultater

EU's politikker og lovgivning bliver mere og mere komplekse. Rådets og Europa-Parlamentets modvilje mod at give Kommissionen mere spillerum til at gennemføre

politikkerne betyder, at lovgivningen ofte indeholder unødigt mange detaljer. I de nationale systemer ville man løse dette problem ved hjælp af gennemførelsesregler under de nationale parlamenters kontrol frem for med love vedtaget af parlamenterne.

Den detaljerede EU-lovgivning betyder også, at det kan være en kompleks og tidskrævende opgave at tilpasse reglerne til tekniske eller markedsmæssige ændringer. I den sidste ende bliver resultatet, at man mister fleksibilitet, hvilket skader effektiviteten. Ud over den langsomme lovgivningsproces er gennemførelsen langsom. Af de 83 direktiver om det indre marked, der skulle have været gennemført i 2000, var kun fem blevet gennemført i alle medlemsstater.

Hvis reglerne ikke bakkes op eller håndhæves ordentligt, stilles der spørgsmålstegn ved institutionerne under ét. Ud over en ny mere bredtfavnende indgang til udformning af politikker må EU styrke tilliden til den ekspertrådgivning, dens politik er baseret på. EU må forbedre kvaliteten af sin lovgivning, blandt andet ved at sørge for bedre gennemførelse og håndhævelse.

Tillid til ekspertrådgivning

Blandt andet videnskabelige eksperter medvirker i stigende grad til at forberede og føre tilsyn med beslutninger. Fra menneskers og dyrs sundhed til sociallovgivning er institutionerne afhængige af specialisters ekspertise, når de skal foregribe og udpege de problemer og usikkerhedsmomenter, EU står over for, eller træffe beslutninger og sikre, at befolkningen kan få klar besked om risici.

De nye bioteknologier bringer hidtil ukendte moralske og etiske spørgsmål på bane. Herved understreges behovet for et bredt udsnit af discipliner og erfaringer, der går ud over det rent videnskabelige.

Den senere tids fødevarekriser har understreget, hvor vigtigt det er at underrette befolkningen og beslutningstagerne om, hvad man ved, og hvad der hersker usikkerhed om. De har imidlertid også undergravet befolkningens tillid til ekspertbaseret beslutningstagning. EU's uigennemsigtige system af ekspertudvalg eller mangelen på oplysninger om deres arbejdsgang giver ikke befolkningen et bedre indtryk. Det er ofte uklart, hvem der faktisk bestemmer - eksperterne eller dem med politisk myndighed. Samtidig sætter en bedre oplyst befolkning i stigende grad spørgsmålstegn ved indholdet og uafhængigheden af ekspertrådgivningen.

Disse spørgsmål trænger sig endnu mere på, når EU skal anvende forsigtighedsprincippet og tage del i **risikovurdering og risikostyring**. Kommissionen har i en årrække søgt at tage disse udfordringer op, f.eks. ved i 1997 at revidere sit system af videnskabelige udvalg og sikre, at videnskabelige udtalelser fra disse udvalg er offentligt tilgængelige. Det nye forslag til oprettelse af en europæisk fødevaremyndighed vil øge EU's videnskabelige kompetence og gennemsigtheden samt styrke netværkssamarbejdet inden for fødevaresikkerhed.

På mange andre områder er der klare fordele ved netværkssamarbejdet på europæisk eller endog globalt plan. Ekspertisen er imidlertid i reglen organiseret nationalt. Det er afgørende, at ressourcerne samles og udnyttes bedre til fælles gavn for EU-

borgerne. Sådanne strukturerede og åbne netværk skal udgøre et videnskabeligt referencesystem, som kan udnyttes ved udformningen af EU's politikker¹⁶.

Kommissionen vil fra og med juni 2002 offentliggøre retningslinjer for indsamling og brug af ekspertrådgivning i Kommissionen som garanti for den anvendte ekspertises ansvarlighed, alsidighed og integritet. De afgivne udtalelser skal også offentliggøres. Med tiden kunne disse retningslinjer danne grundlag for en fælles fremgangsmåde for alle institutioner og medlemsstater.

Bedre og hurtigere regulering – bedre resultater ved at kombinere de politiske instrumenter...

EU vil med rette fortsat blive bedømt på virkningen af sin regulering i praksis. Man bør konstant være opmærksom på at **forbedre kvaliteten, effektiviteten og enkelheden af sine bestemmelser**. Effektiv beslutningstagning kræver desuden, at forskellige politiske instrumenter kombineres (forskellige former for lovgivning, programmer, retningslinjer, brug af strukturfondsmidler m.m.) for at opfylde traktatens målsætninger. Kommissionen kunne også udnytte traktaten fuldt ud og fremsætte forslag for at opfylde EU's målsætninger gennem udvidet samarbejde.

Samtidig skal EU være i stand til at reagere hurtigere på nye markedsvilkår og nye problemer ved at mindske de lange forsinkelser, der forbindes med vedtagelse og gennemførelse af EU-regler. I mange tilfælde kan der gå 2-3 år eller mere. Modsætningsforholdet mellem hurtige beslutninger og bedre, men tidskrævende, høringer, er ikke nødvendigvis et problem. Investering i gode høringer tidligt i forløbet kan give bedre lovgivning, der bliver vedtaget hurtigere og er lettere at anvende og håndhæve.

Forbedringerne afhænger af syv faktorer.

- For det første skal forslagene udarbejdes på grundlag af **en effektiv analyse** af, om der skal gribes ind på EU-plan, og om der er behov for et lovindgreb. Hvis det er tilfældet, skal de mulige økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger også analyseres sammen med omkostningerne og fordelene ved en bestemt fremgangsmåde. Et vigtigt element i en sådan vurdering er at sikre, at målsætningerne med ethvert forslag er tydeligt udpeget.
- For det andet er **lovgivning ofte kun en del af en bredere løsning**, der består af en kombination af formelle regler og andre ikke-bindende værktøjer, som f.eks. henstillinger, retningslinjer eller endog selvregulering inden for fælles fastlagte rammer. Det understreger behovet for tæt sammenhæng mellem brugen af forskellige politiske instrumenter og for nærmere overvejelse af valget heraf.
- For det tredje skal den **rette type instrument** bruges, når det er nødvendigt at bruge lovgivning for at opfylde EU's målsætninger.
 - Man bør overveje **forordninger**, når der er behov for ensartet anvendelse og retssikkerhed i hele EU. Det kan være særligt vigtigt for fuldendelsen af det

¹⁶

Et af målene med Det Europæiske Forskningsrum er at oprette en række sådanne bredere videnskabelige referencesystemer.

indre marked og har den fordel, at man undgår forsinkelser i forbindelse med gennemførelsen af direktiver i national lovgivning.

- Såkaldte **rammedirektiver** bør bruges oftere. De er mindre tunge, giver større fleksibilitet ved gennemførelsen og vedtages i reglen hurtigere af Rådet og Parlamentet.

Uanset hvilket lovgivningsinstrument der vælges, **bør man i højere grad benytte primær lovgivning**, der er begrænset til de væsentlige elementer (grundlæggende rettigheder og forpligtelser, gennemførelsesbestemmelser) og lade den udøvende myndighed tage sig af de tekniske detaljer ved at gennemføre "sekundære" regler.

- For det fjerde kan gennemførelsesbestemmelserne i visse tilfælde udarbejdes som **samregulering**. Samregulering er en kombination af på den ene side lovgivnings- og forskriftsmæssige initiativer og på den anden initiativer truffet af de mest berørte aktører på grundlag af deres praktiske erfaring. Resultatet er, at man spreder engagementet i de pågældende politikker ved at inddrage dem, der er mest berørt af reglerne, i forberedelsen og håndhævelsen heraf. Derved opnår man ofte, at reglerne i højere grad overholdes, selv når de detaljerede regler ikke er bindende.
- Samregulering er allerede blevet brugt, f.eks. på det indre marked (fastsættelse af produktstandarder under direktiverne efter den såkaldte nye metode) og i miljøsektoren (begrænsning af bilers udstødning).
- Samreguleringens nøjagtige form, hvordan retlige og udenretlige instrumenter kombineres, og hvem der iværksætter initiativet - de berørte eller Kommissionen - vil variere fra sektor til sektor.

På nedenstående betingelser vil Kommissionen overveje at bruge samregulering, når det er en effektiv måde at opfylde EU-målsætninger på.

Betingelser for brug af samregulering

Samregulering indebærer, at lovgivningen fastsætter en ramme for overordnede målsætninger, grundlæggende rettigheder, ordninger for håndhævelse og appel samt vilkårene for tilsyn.

Samregulering bør kun benyttes, når der er tale om klar merværdi, og det er i almen interesse. Det er kun egnet i tilfælde, hvor der ikke stilles spørgsmålstejn ved grundlæggende rettigheder eller større politiske valg. Det skal ikke bruges i situationer, hvor reglerne skal gælde på samme måde i alle medlemsstater. Samtidig skal de deltagende organisationer være repræsentative, ansvarlige og i stand til at følge åbne procedurer, når de formulerer og anvender vedtagne regler. Det vil være en afgørende faktor ved vurderingen af merværdien af at bruge samregulering i et givet tilfælde.

Desuden skal det resulterende samarbejde være foreneligt med EU's konkurrenceregler, og de vedtagne regler skal være så gennemsigtige, at folk er klar over, hvilke regler der gælder, og hvilke rettigheder de har. Når samregulering ikke giver de ønskede resultater, eller når visse private aktører ikke overholder de vedtagne regler, vil de offentlige myndigheder altid have mulighed for at gribe ind og indføre de specifikke regler, der er behov for.

- For det femte kan EU-initiativer suppleres eller styrkes gennem den såkaldte "**åbne koordinationsmetode**", som i visse tilfælde allerede kan omfatte ansøgerlandene.

- Den åbne koordinationsmetode bruges fra sag til sag. Den er et middel til at tilskynde til samarbejde og udveksling af bedste praksis og til at aftale fælles mål og retningslinjer for medlemsstaterne, undertiden bakket op af nationale handlingsplaner, som i forbindelse med beskæftigelse og social udstødelse. Den er afhængig af regelmæssigt tilsyn med udviklingen hen imod disse mål, hvorved medlemsstaterne får lejlighed til at sammenligne deres bestræbelser og lære af hinandens erfaringer.

På nogle områder, som f.eks. beskæftigelse, socialpolitik eller indvandring¹⁷, kan den sammenlignes med den programbaserede eller lovgivningsmæssige fremgangsmåde. På andre skaber den europæisk merværdi, når der er ringe mulighed for en lovgivningsløsning. Det er f.eks. tilfældet for arbejde på EU-plan med at fastsætte kommende mål for de nationale uddannelsessystemer.

- Kommissionen spiller allerede en aktiv rolle som koordinator og er villig til at fortsætte hermed, men metoden må ikke forstyrre balancen mellem institutionerne eller begrænse mulighederne for at opfylde traktatens fælles målsætninger. Især må Europa-Parlamentet ikke blive holdt uden for den europæiske politiske proces. Den åbne koordinationsmetode bør være et supplement til, og ikke en erstatning for, EU-aktioner.

Anvendelse af den åbne koordinationsmetode

Brugen af den åbne koordinationsmetode må ikke begrænse mulighederne for at opfylde traktatens fælles målsætninger eller ændre institutionernes ansvarsområder. Metoden må ikke bruges, når der er mulighed for at anvende lovgivning efter fællesskabsmetoden. Den skal sikre generel ansvarlighed i overensstemmelse med følgende krav:

- den skal anvendes til at opfylde målsætninger, der er fastsat i traktaten
- der skal indføres ordninger for regelmæssig rapportering til Europa-Parlamentet
- Kommissionen skal være tæt involveret og fungere som koordinator
- de data og oplysninger, der indsamles, skal være bredt tilgængelige; metoden skal anvendes til at afgøre, om der er behov for lovgivning eller programbaserede initiativer for at løse de problemer, der er fremhævet.

- For det sjette er der behov for en stærkere **evaluerings- og feedbackkultur** for at lære af tidligere succeser og fejltagelser. Det vil medvirke til at sikre, at forslagene ikke munder ud i overregulering, og at beslutninger træffes og gennemføres på det rette niveau.

¹⁷

Se den nye meddelelse om en åben metode til koordinering af Fællesskabets indvandringspolitik, KOM(2001) 387 endelig, 11.7.2001.

- For det syvende har Kommissionen afgivet tilsagn om at **trække forslag tilbage**, når studehandler mellem institutionerne underminerer traktatens principper om nærhed og proportionalitet eller målet med forslaget. Rådet og Europa-Parlamentet skal i stedet holde sig til de væsentlige elementer i lovgivningen, som nævnt ovenfor, og undgå at overlæsse eller overkomplicere forslag.

Rådet og Europa-Parlamentet må også bestræbe sig mere for at **fremskynde lovgivningsprocessen**. Når det er juridisk muligt, skal Rådet stemme, så snart der synes at være mulighed for kvalificeret flertal, fremfor at fortsætte drøftelserne for at opnå enstemmighed. I passende tilfælde bør Rådet og Europa-Parlamentet med Kommissionens hjælp forsøge at nå til enighed om forslag efter én og ikke to behandlinger. Herved kan den tid, der kræves for at vedtage lovgivning, begrænses med seks til ni måneder.

EU-retten bør forenkles betydeligt...

Der er behov for et **omfattende program til forenkling** af de nugældende regler baseret på arbejdet med lovgivningen om det indre marked og landbruget. Lovtekster skal omorganiseres, overflødige eller forældede bestemmelser skal fjernes, og mindre væsentlige forpligtelser skal overføres til gennemførelsesbestemmelserne.

Forenkling på EU-niveau skal ledsages af et lignende tilsagn fra medlemsstaterne. Folk vil først og fremmest have mindre bureaukrati på nationalt plan - de er ligeglade med, om det skyldes EU-beslutninger eller nationale beslutninger. Et af de mest foruroligende fænomener er medlemsstaternes tendens til at indføre nye kostbare procedurer eller at gøre lovgivningen mere kompleks, når de gennemfører EU-direktiver. Der skal oprettes netværk mellem de instanser, der er ansvarlige for forenkling i EU og nationalt.

AKTIONS- PUNKTER

Kommissionen vil fremlægge en handlingsplan for bedre regulering på Det Europæiske Råds møde i Laeken. Inden for disse rammer vil den:

- fremme øget brug af forskellige politiske værktøjer (forordninger, rammedirektiver, retningslinjer og henstillinger, samreguleringsmekanismer); de kan eventuelt suppleres af den åbne koordinationsmetode
- begrænse sine forslag til primær lovgivning til de væsentlige elementer og give bedre mulighed for, at man tilføjer de tekniske detaljer i gennemførelsesforanstaltningerne
- lancere et stortilet program om revision og forenkling af EU-lovgivning vedtaget før 2000, der behandles som hasteprocedurer i Rådet og Europa-Parlamentet.

Rådet og Europa-Parlamentet skal begrænse den primære lovgivning til de væsentlige elementer.

Medlemsstaterne skal undgå alt for mange detaljer eller komplekse administrative krav, når de gennemfører EU-lovgivning.

Bedre anvendelse af EU-regler gennem brug af regulerende organer

Der findes en lang række nationale regulerende organer i medlemsstaterne for områder, hvor der er behov for konsekvente og uafhængige beslutninger. Disse myndigheder får en stadig vigtigere rolle at spille ved anvendelsen af EU-retten.

På EU-plan er der oprettet 12 uafhængige organer. De fleste af dem har enten til opgave at indsamle information, som f.eks. Det Europæiske Miljøagentur i København, eller også hjælper de Kommissionen med at gennemføre bestemte EU-programmer og -politikker, som f.eks. Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut i Torino. Tre af disse EU-organer har en regulerende rolle¹⁸.

Oprettelse af flere selvstyrende **regulerende EU-organer** inden for klart definerede områder vil forbedre anvendelsen og håndhævelsen af reglerne i hele EU. Disse organer skal have bemyndigelse til at træffe individuelle beslutninger om anvendelse af regulerende foranstaltninger. De skal drives med en vis uafhængighed og inden for klart afgrænsede rammer fastsat af lovgivningsmagten. Forordningen om oprettelse af hvert enkelt organ skal afgrænse deres aktiviteter og beføjelser samt fastlægge deres ansvarsområder og kravet om åbenhed.

Fordelen ved organer er ofte, at de kan trække på meget teknisk knowhow fra forskellige sektorer, at de gør de pågældende sektorer (og undertiden befolkningen) mere synlige, og at de kan tilbyde erhvervslivet omkostningsbesparelser. For Kommissionen er oprettelse af organer samtidig et middel til at sikre sig, at ressourcerne anvendes på kerneopgaverne.

Betingelser for oprettelse af regulerende organer på EU-plan

Traktaterne giver mulighed for at overdrage visse ansvarsområder direkte til organer. Det skal ske på en måde, der bevarer fordelingen af beføjelser mellem institutionerne og ikke gør indgreb i deres respektive roller og beføjelser. Det indebærer følgende betingelser:

- Organer kan få bemyndigelse til at træffe individuelle beslutninger inden for specifikke områder, men kan ikke vedtage generelle forskrifter. De kan især få bemyndigelse til at træffe beslutninger på områder, hvor en enkelt almen interesse er fremherskende, og de opgaver, der skal udføres, kræver særlig teknisk ekspertise (f.eks. luftfartssikkerhed).
- Organer kan ikke få overdraget ansvar på områder, hvor Kommissionen i medfør af traktaten har direkte beslutningskompetence (f.eks. inden for konkurrencepolitikken).
- Organer kan ikke få beslutningskompetence på områder, hvor de vil skulle dømme mellem modstridende offentlige interesser, udøve politiske skøn eller foretage komplekse økonomiske vurderinger.
- Organer skal være underlagt et effektivt tilsyns- og kontrolsystem.

Kommissionen tager stilling til oprettelse af regulerende organer fra sag til sag. I øjeblikket behandler Rådet og Europa-Parlamentet forslag om tre organer, nemlig en europæisk fødevaremyndighed, et søfartssikkerhedsagentur og et

¹⁸

Harmoniseringskontoret for det Indre Marked (Alicante) og EF-Sortsmyndigheden (Angers) træffer individuelle beslutninger om at tildele europæiske varemærker og sortsbeskyttelse. Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering (London) foretager en teknisk vurdering af ansøgninger om godkendelse af nye lægemidler, inden Kommissionen træffer afgørelse.

luftfartssikkerhedsagentur, hvoraf kun sidstnævnte har klar bemyndigelse til at træffe individuelle afgørelser.

**AKTIONS-
PUNKTER**

Kommissionen vil:

- i 2002 fastlægge kriterierne for oprettelse af nye regulerende organer i overensstemmelse med ovenstående betingelser og de rammer, de skal arbejde inden for
- redegøre for EU's ansvar for tilsyn med sådanne organer.

Bedre anvendelse i medlemsstaterne

I sidste ende afhænger virkningen af EU-regler af de nationale myndigheders vilje og evne til at sørge for, at reglerne gennemføres og håndhæves effektivt, fuldt ud og til tiden. Sen gennemførelse, dårlig gennemførelse og slap håndhævelse bidrager alle til befolkningens indtryk af, at EU ikke leverer varen. Hovedansvaret herfor ligger på de nationale administrationer og domstole.

Styrkelse af ansøgerlandenes administrative kapacitet er allerede et vigtigt element i førtiltrædelsesstrategien, og disse bestræbelser skal fortsættes efter tiltrædelsen. De nuværende medlemsstater skal sikre, at de også forbedrer deres resultater og stiller tilstrækkelige ressourcer til rådighed på dette område. EU kan drage nytte af erfaringerne med ansøgerlandene, f.eks. fra parvist samarbejde (twinning). Nuværende og kommende medlemsstater bør overveje at oprette koordinationsenheder i den centrale administration for at forbedre håndhævelsen af EU-retten.

Samtidig er der en udbredt følelse af, at EU-regler er "udenlandske love". **EU-retten er en del af den nationale ret** og skal håndhæves som sådan. Selv om jurister og domstole i medlemsstaterne længe har samarbejdet med EF-Domstolen, bør de forbedre deres kendskab til EU-ret og påtage sig et ansvar for at sikre konsekvent beskyttelse af de rettigheder, traktaten og EU-lovgivningen giver. Kommissionen vil fortsat støtte retsligt samarbejde og undervisning af jurister og dommere i EU-ret, men medlemsstaterne må selv gøre en øget indsats på dette felt.

Den funktion, EU-ombudsmanden og Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender udfører, bør suppleres og deres effektivitet forbedres gennem oprettelse af netværk af lignende organer i medlemsstaterne, der kan behandle borgernes klager over EU-forhold. Derved kan man forbedre folks kendskab til omfanget af og grænserne for deres rettigheder i henhold til EU-retten og hjælpe dem med at finde ud af, hvilke nationale myndigheder der kan løse deres problem. I visse meget specifikke sektorer vil den oprettelse af europæiske regulerende organer, der er beskrevet ovenfor, desuden bidrage til en mere ensartet anvendelse af reglerne i hele EU.

EU er baseret på retsstatsprincippet. Nøje tilsyn med anvendelsen af EU-retten er en fundamental opgave for Kommissionen, hvis den skal bringe EU tættere på virksomheder og borgere. Kommissionen vil derfor ufortrødent retsforfølge overtrædelser. I denne forbindelse er individuelle klager over overtrædelse af EU-retten vigtige. Kommissionen har allerede vedtaget foranstaltninger for at forbedre og fremskynde interne procedurer for behandling af sådanne klager, som nu skal kodificeres og offentliggøres.

Hvad individuelle klager angår, er en langvarig retssag mod en medlemsstat imidlertid ikke altid den mest praktiske løsning. Hovedformålet med en overtrædelsessag er at tvinge den pågældende medlemsstat til at afhjælpe sin overtrædelse af EU-retten. Imidlertid kan sagsøgeren selv efter en dom afsagt af EF-Domstolen være nødt til at indbringe sagen for de nationale domstole for at håndhæve sine rettigheder. For at give sit arbejde med behandling af klager størst mulig virkning vil Kommissionen justere sine nugældende procedurer og fastslå, hvilke kriterier den vil anvende for prioritering af sager. Følgende retningslinjer kan anføres:

Prioriteter ved behandling af mulige overtrædelser af EU-retten

Kommissionen vil koncentrere sig om:

- effektiviteten og kvaliteten af gennemførelsen af direktiver som den mest effektive metode til at undgå, at individuelle problemer opstår på et senere tidspunkt
- situationer, der omhandler national rets forenelighed med fundamentale EU-principper
- sager, der er en alvorlig trussel mod EU's interesser (f.eks. sager med grænseoverskridende implikationer) eller mod interesser, som lovgivningen skulle beskytte
- sager, hvor specifik EU-lovgivning skaber gentagne gennemførelsesproblemer i en medlemsstat
- sager, hvor der er tale om EU-finansiering.

Sådanne sager behandles som prioriteter efter den formelle overtrædelsesprocedure. I andre tilfælde kan man undersøge muligheder for andre former for indgreb, inden en formel overtrædelsesprocedure indledes.

Endelig vil Kommissionen fortsætte en aktiv dialog med medlemsstaterne om håndhævelse. Derved opnås bedre feedback om, hvordan reglerne anvendes i praksis. Det kan også føre til hurtigere afklaring af en mulig overtrædelsessag end en fuldstændig retssag og er derfor en hurtigere løsning for den person, der har indgivet klage.

AKTIONS- PUNKTER

Kommissionen vil:

- i 2002 foreslå ordninger med parvist samarbejde (twinning) mellem de nationale myndigheder for at udveksle bedste praksis for gennemførelsesforanstaltninger inden for bestemte sektorer på baggrund af erfaringerne med ansøgerlandene og styrke kendskabet til EU-ret blandt nationale domstole og jurister
- i 2002 fastslå, hvilke kriterier der vil blive brugt ved prioritering af efterforskningen af mulige overtrædelser af EU-retten
- kodificere de nugældende administrative regler for behandling af klager.

Medlemsstaterne skal intensivere deres bestræbelser for at forbedre kvaliteten af gennemførelsen. De skal bidrage til at forbedre kendskabet til EU-ret og tilskynde de nationale domstole til at påtage sig en mere aktiv rolle ved kontrollen af anvendelsen af EU-regler. De skal udvide deres kapacitet til at bilægge tvister ved at oprette netværk af ombudsmænd eller mæglere.

3.3. EU's bidrag til global styring

Forslagene i hvidbogen er blevet udarbejdet på baggrund af udvidelsen, men de yder også et nyttigt bidrag til den globale styring. EU's første skridt må være at gennemføre en **vellykket reform af styreformerne på hjemmefronten med henblik på at forbedre mulighederne for ændringer** på internationalt plan.

Målsætningerne fred, vækst, beskæftigelse og social retfærdighed inden for EU skal også forfølges udenfor, hvis de skal realiseres på såvel europæisk som globalt niveau. Dette opfylder borgernes forventninger til et stærkt EU på verdensscenen. En virksomhedsfuld international indsats styrker Europas identitet og betydningen af fælles værdier inden for EU.

Ved anvendelse af principperne for gode styreformer ("good governance") i forbindelse med EU's globale ansvar vil Unionen blive lettere tilgængelig for statslige og ikke-statslige interessenter fra andre dele af verden. Dette er allerede en del af strategien for bæredygtig udvikling, men det skal gå hånd i hånd med disse interessenters forpligtelse til at deltage og til at påtage sig et ansvar ved at reagere på globale udfordringer. EU bør tage den globale dimension i betragtning ved evaluering af politikernes indvirkning, ved fastlæggelse af retningslinjer for brugen af eksperter og gennem en mere proaktiv holdning til internationale netværk.

Ved i højere grad at anerkende den globale dimension vil EU styrke sin stemme i multilaterale forhandlinger. Man bør søge at gøre udformningen af globale regler mere effektiv og legitim og arbejde på at modernisere og reformere internationale og multilaterale institutioner på mellemlang og lang sigt. Målet bør være at øge de multilaterale institutioners effektivitet og beføjelser. På kort sigt bør EU opbygge partnerskaber med andre lande for at fremme samarbejdet om og sammenhængen i eksisterende internationale organisationers aktiviteter og gøre dem mere gennemskuelige.

Den internationale indsats skal suppleres med nye værktøjer. Mange af idéerne i denne hvidbog kan afprøves på globalt plan, f.eks. peer-gruppers evaluering af de fremskridt, der gøres mod internationalt aftalte mål, eller udvikling af samregulerede løsninger på aspekter af den nye økonomi. Som det er tilfældet i EU, bør disse metoder være et supplement til velfungerende elementer af international offentlig ret, navnlig Verdenshandelsorganisationen og Den Internationale Domstol.

For at nå disse mål må EU i højere grad tale med én stemme. Repræsentationen i internationale og regionale fora skal styrkes, blandt andet i relation til økonomisk og finansiel styring samt miljø-, udviklings- og konkurrencepolitik. I mange tilfælde kan og bør væsentlige forbedringer indføres under den nuværende traktat, hvilket i væsentlig grad ville øge synligheden af EU's indsats på globalt plan. På nogle områder, f.eks. finansområdet, er en traktatændring påkrævet.

AKTIONS- PUNKTER

Kommissionen vil:

- forbedre dialogen med statslige og ikke-statslige aktører i tredjelande ved udarbejdelsen af forslag til politikker med en international dimension.
- fremme anvendelsen af nye værktøjer på globalt plan som supplement til "hård" international ret.

- fremme en debat i 2002 om, hvordan EU kan bidrage til en omfattende reform af multilaterale institutioner og øge samarbejdet og åbenheden i de internationale organisationer.
- foreslå en gennemgang af EU's internationale repræsentation i henhold til de eksisterende traktater med henblik på oftere at tale med én stemme og foreslå ændringer på den næste regeringskonference.

3.4. Nyt fokus for politikker og institutioner

Hvis der skal skabes en tilknytning mellem EU og borgerne, må man udstikke klare politikker og målsætninger inden for en overordnet vision om EU's udvikling. Folk har behov for en bedre forståelse af det politiske projekt, der ligger til grund for EU.

Det er ingen let opgave. Den skridtvis integration, der har karakteriseret EU's udvikling, har været præget af en opsplitning af politikkerne i sektorspecifikke baner med forskellige målsætninger og forskellige værktøjer: med tiden er evnen til at sikre sammenhæng mindsket. EU-institutionernes nuværende arbejdsmetoder og relationer til medlemsstaterne forhindrer dem i at udvise det nødvendige lederskab.

Som en delvis løsning har EU opstillet tværgående politiske dagsordener, f.eks. den fra Tammerfors (1999) om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, den fra Lissabon (2000) om økonomisk og social fornyelse i EU frem til år 2010 og den fra Göteborg (2001) om en strategi for bæredygtig udvikling.

Men der skal gøres mere end det. Institutionerne og medlemsstaterne skal arbejde sammen om at udstikke en overordnet politisk strategi. Med henblik herpå bør de allerede nu foretage en præcisering af EU's politiske fokus og tilpasse institutionernes måde at fungere på under de eksisterende traktater.

Præcisering af EU's politikker

Indførelsen af euroen og udvidelsen vil være katalysatorer for grundlæggende ændringer. Euroen bliver snart en håndgribelig realitet i folks lommer, som vil øge EU's synlighed såvel hjemme som ude i verden. Udvidelsen vil skabe særlige problemer med hensyn til de store kløfter mellem rige og fattige lande. Den vil medføre nye udfordringer for kontrollen med EU's ydre grænser og forholdet til vore fremtidige naboer.

Præcisering af politikkerne betyder, at EU i **højere grad må identificere sine langsigtede mål**. Med bæredygtig udvikling som det overordnede mål kunne disse mål omfatte, at man forbedrer menneskelige ressourcer, viden og færdigheder, styrker den sociale samhørighed og konkurrenceevne, tager den miljømæssige udfordring op, støtter territorial forskellighed og bidrager til fred og stabilitet i regionerne. Et skarpere fokus vil medvirke til at styre reformen af politikkerne som forberedelse til en vellykket udvidelse og sikre, at udvidelsen af EU ikke fører til svækkelse eller udvanding af eksisterende politikker.

Når institutionerne opstiller prioriteringer og sikrer sammenhængen af disse, må de vogte sig for beslutninger om fremtidige politikker, der er fremkaldt af kortsigtede løsninger på langsigtede udfordringer. Dette er en reel risiko, da der i nær fremtid kan tænkes at ske et sammenfald mellem institutionel reform, væsentlige politiske

valg, budgetforhandlinger og udvidelse. Dette vil sandsynligvis vise sig at være en prøve på EU's evne til at udvise lederskab gennem en sammenhængende fremtidsvision. Man må også fortsat sikre, at der er tilstrækkelige ressourcer til udførelsen af de opgaver, EU får pålagt.

Inden for Kommissionen har man taget væsentlige skridt til at styrke evnen til strategisk planlægning og fastlæggelse af politikker som en af de tre søjler i de igangværende administrative reformer. De afspejles hvert år i nogle milepæle, som fremmer en politisk debat inden for rammerne af Kommissionens femårige strategiske målsætninger:

- Kommissionens årlige politiske strategi, der offentliggøres i begyndelsen af hvert år, koncentrerer om en præcisering af strategiske prioriteringer med en horisont på 2-3 år. Den muliggør en mere sammenhængende indfaldsvinkel på mellemlang sigt og udgør en væsentlig realitetskontrol, som sikrer, at de nødvendige ressourcer er til rådighed.
- Kommissionens formand gennemgår i sin årlige tale til Parlamentet om situationen i EU de fremskridt, der er gjort i forhold til Kommissionens strategiske prioriteringer, og påpeger nye forestående udfordringer. Denne gennemgang suppleres af den årlige synteserapport til Det Europæiske Råd, der dækker EU's politik på økonomi-, social- og miljøområdet.
- Herudover vil den årlige rapport om gennemførelsen af Amsterdam-traktatens protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, fra 2002 og fremefter, beskæftige sig med hovedmålsætningerne for Den Europæiske Unions politikker. Den vil undersøge, i hvilket omfang EU har anvendt proportionalitets- og nærhedsprincippet i bestræbelserne på at nå de væsentligste mål.

Men forsøg på at strukturere en bedre debat om politisk sammenhæng skal bygges på en dialog mellem institutionerne om EU's fremtidige målsætninger og prioriteringer. Kommissionens rolle som politisk initiativtager og den instans, der styrer den langsigtede dagsorden, kan spilles særlig effektivt ved forberedelsen af **Det Europæiske Råd**. Disse topmøder, der nu finder sted fire gange om året, samler de femten stats- og regeringschefer og Kommissionens formand.

Det Europæiske Råd skal spille en større rolle ved udformningen af EU's strategiske styring i samarbejde med Kommissionen. Det bør ikke beskæftige sig med løbende detailspørgsmål i EU-politikkerne. Krav om enstemmighed i Det Europæiske Råd gør ofte politisk beslutningstagning til gidsel for nationale interesser på områder, hvor Rådet kunne og burde træffe afgørelser ved kvalificeret flertal blandt medlemsstaterne. Dette er ét eksempel på, at Rådet ikke magter at påtage sig sit politiske ansvar for beslutningstagningen inden for fællesskabsmetoden.

Præcisering af institutionernes rolle

Hvis EU skal præstere bedre politikker, må man give fællesskabsmetoden en saltvandsindsprøjtning. Alle skal koncentrere sig om deres hovedopgaver: Kommissionen tager initiativ til og gennemfører politik, Rådet og Europa-Parlamentet træffer afgørelser om lovgivning og budgetter (når det er muligt, bør Rådet træffe afgørelser ved kvalificeret flertal), Det Europæiske Råd står for den

politiske ledelse, og Europa-Parlamentet kontrollerer gennemførelsen af budgettet og EU's politikker.

Dette betyder ændringer i EU-institutionernes måde at fungere på. På kort sigt kan der allerede gøres meget uden at ændre eksisterende traktater. Der må gøres en større indsats for at sikre en højere grad af overensstemmelse mellem det, der foregår i de forskellige ministerrådssammensætninger. **Ministerrådet**, navnlig Rådet for Almindelige Anliggender, der er sammensat af udenrigsministrene, har mistet evnen til at udøve politisk ledelse og dømme mellem sektorspecifikke interesser, navnlig når dette medfører afgørelse af tvister mellem forskellige nationale ministerier om hvilken holdning, man skal indtage over for EU-forslag. Rådet har allerede indført visse ændringer i sine arbejdsmetoder. Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Göteborg opfordrede igen til et 'effektivt samarbejde mellem de forskellige rådssammensætninger'. Men der er enighed om, at fremskridtene hidtil er gjort i langsomt tempo.

Det er på tide at anerkende, at EU er gået fra en diplomatisk til en demokratisk proces, med politikker der rækker langt ind i medlemsstaternes samfund og dagligdag. Der er behov for, at Rådet udvikler evnen til at koordinere alle aspekter af EU's politik såvel i Rådet som nationalt. Dette ville frigøre Det Europæiske Råd til på ny at koncentrere sine aktiviteter om udformning af strategiske målsætninger og til en mere effektiv overvågning af, hvor godt EU klarer at opfylde dem.

Europa-Parlamentet og alle nationale parlamenter i EU og ansøgerlandene skal mere aktivt søge at stimulere en offentlig debat om EU's fremtid og politikker¹⁹. Den nære sammenhæng mellem ændringer på nationalt plan, EU's politikker og globale udviklinger finder ikke udelukkende sin løsning i Bruxelles. Disse ændringer bør drøftes i en national sammenhæng og i de enkelte nationale parlamenter. Kommissionen så meget gerne offentlige debatter, organiseret i fællesskab af Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter, om EU's politikker.

Endvidere skal Europa-Parlamentet forbedre sin kontrol med iværksættelsen af EU's politikker og budgetgennemførelsen. Dette betyder, at man går bort fra som nu at lægge vægt på detaljeret regnskabsaflæggelse til fordel for en mere politik-orienteret kontrol baseret på politiske målsætninger. De områder, der skal være underlagt fælles beslutningstagning, må gennemgås med henblik på at styrke Europa-Parlamentets rolle.

Kommissionen må koncentrere sig om sine traktatmæssige opgaver som politisk initiativtager og iværksætter, traktatens vogter og Fællesskabets internationale repræsentant. De foranstaltninger, der foreslås i denne hvidbog, herunder en bedre dialog med repræsentanter for regionale og lokale myndigheder via europæiske og nationale sammenslutninger, bedre og mere åbne høringer af civilsamfundet, bedre anvendelse af ekspertrådgivning og bedre resultatevaluering vil medvirke til at forbedre kvaliteten af forslag til politiske tiltag. Forbindelsen mellem EU's og de globale styreformer bør føre til, at EU oftere taler med én stemme. Prioriteringen af behandling af klager over brud på fællesskabslovgivningen vil give den størst mulige virkning af Kommissionens rolle som traktatens vogter.

¹⁹

Medlemsstaterne skal udveksle oplysninger om bedste praksis for anvendelsen af protokollen til Amsterdam-traktaten om de nationale parlameters rolle i Den Europæiske Union.

Forslagene til en yderligere forenkling af fællesskabslovgivningen, bedre regulering gennem et større udvalg af politiske værktøjer og deres kombinerede anvendelse samt trepartsaftaler vil forbedre kvaliteten af politikernes gennemførelse. Den øgede anvendelse af kontrolorganer vil sikre en bedre gennemførelse og håndhævelse af politikker i specifikke tilfælde. Således vil man også undgå at skulle bruge Kommissionens ressourcer på meget tekniske opgaver.

I samme ånd har Kommissionen allerede sidste år foreslået en meddelelse og en forordning om fastsættelse af rammerne for det arbejde, der skal udføres af "forvaltningsorganer", der kontrolleres af Kommissionen. Det vil sige, at man i stedet for at trække på Kommissionens ressourcer anvender eksterne forvaltningsorganer til udførelse af ledelsesopgaver i forbindelse med udgiftsprogrammer.

Det skal også præciseres, hvem der er ansvarlig for gennemførelse af politikkerne. Dette er en forhåndsbetingelse for at gøre EU-systemet mere åbent og ansvarligt over for alle europæiske borgere.

Hovedansvaret for gennemførelse af politikker og lovgivning ved vedtagelse af gennemførelsesforordninger eller -bestemmelser påhviler normalt Kommissionen. De betingelser, hvorunder Kommissionen vedtager sådanne gennemførelsesforanstaltninger, skal undersøges.

I sidste ende bør dette føre til en situation, hvor

- lovgivning definerer de betingelser og grænser, inden for hvilke Kommissionen udøver sine gennemførelsesbeføjelser, og
- en simpel juridisk mekanisme gør det muligt for Rådet og Europa-Parlamentet som lovgivende instanser at overvåge og kontrollere Kommissionens arbejde på baggrund af de principper og politiske retningslinjer, der er vedtaget i lovgivningen.

Denne ændring ville gøre beslutningsprocessen simplere, hurtigere og lettere at gennemskue. Den ville øge ansvarligheden og dermed hjælpe Rådet og Europa-Parlamentet til at foretage politiske bedømmelser af, hvor godt gennemførelsesprocessen fungerer.

Hvis disse retningslinjer følges, er spørgsmålet, om der er behov for at bevare eksisterende udvalg og komiteer, navnlig forskriftsudvalg og forvaltningskomiteer²⁰. Derfor vil det være nødvendigt at foretage en undersøgelse af de eksisterende udvalg og komiteer og tage stilling til deres fortsatte eksistens. I den forbindelse skal der tages højde for behovet for ekspertrådgivning i forbindelse med gennemførelsen af EU's politikker.

Denne justering af institutionernes ansvarlighed, hvor man overlader kontrollen af gennemførelsesbeføjelserne til de to lovgivende myndigheder og tager de eksisterende forskrifts- og forvaltningsudvalg op til fornyet overvejelse, rører ved det ømtålelige spørgsmål om magtbalancen mellem institutionerne. Den bør føre til en

²⁰

Udvalg bestående af repræsentanter for medlemsstaternes administrationer, som bistår Kommissionen ved udøvelsen af dens gennemførelsesbeføjelser (se afgørelse 1999/468/EF, "komitologiafgørelsen").

ændring af traktatens artikel 202, der tillader, at Rådet alene opstiller visse nærmere vilkår for den måde, Kommissionen udøver sine beføjelser på. Den artikel er blevet forældet ved indførelsen af den fælles beslutningsprocedure, der ligestiller Rådet og Europa-Parlamentet med hensyn til vedtagelse af lovgivning på mange områder. Derfor bør Rådet og Europa-Parlamentet på lige fod overvåge Kommissionens måde at udøve sine gennemførelsesbeføjelser på. Kommissionen agter at iværksætte overvejelser af dette spørgsmål med henblik på den næste regeringskonference.

AKTIONS-
PUNKTER

Kommissionen vil:

- anvende sin initiativret til i højere grad at koncentrere debatter om politisk sammenhæng og identificere langsigtede målsætninger, idet man bygger på igangværende bestræbelser på strategisk planlægning og rapportering.
- fremsætte forslag på den næste regeringskonference om en præcisering af Kommissionens ansvar som udøvende myndighed, samtidig med at man strømliner Rådets og Europa-Parlamentets kontrol med, hvordan Kommissionen udøver sine beføjelser.

Rådet skal forbedre koordineringen mellem de forskellige rådssammensætninger såvel som evnen til politisk ledelse og mulighederne for at skabe sammenhæng mellem handling på EU-plan og på nationalt plan.

Det Europæiske Råd skal fokusere mere på strategiske målsætninger.

Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter skal spille en central rolle ved at stimulere den offentlige debat om det fremtidige EU og dets politikker.

IV. FRA NYE STYREFORMER TIL EUROPAS FREMTID

Det er en udfordring for EU at forny sin politiske arbejdsgang. De spørgsmål, der tages op i denne hvidbog, og svarene heri, er forbundet med denne fornyelse. Med hvidbogen igangsættes en proces som reaktion på mange EU-borgeres desillusionering. Politisk fremmedgørelse er ikke blot et EU-problem, det er globalt, nationalt og lokalt. For EU er det dog en ganske særlig udfordring. På baggrund af det allerede høje integrationsniveau stiller folk lige så store forhåbninger til EU som til national politik og politiske institutioner. EU kan imidlertid ikke udvikle og levere politik på samme måde som en national regering. EU må opbygge partnerskaber og sætte sin lid til en bred vifte af aktører. Forhåbningerne skal indfries på forskellige måder.

EU's overordnede mål trækker på det enkle princip, der har været ledende for integrationen siden oprettelsen af Det Europæiske Fællesskab, nemlig at integrere Europas befolkninger i fuld respekt for de enkelte nationale identiteter. Reformforslagene kan virkeliggøres, hvis EU vækker den oprindelige ånd bag EU-traktaterne til live igen og udnytter deres indbyggede fleksibilitet fuldt ud.

Fem politiske principper - **åbenhed, deltagelse, ansvarlighed, effektivitet og sammenhæng** understøtter forslagene i denne hvidbog. De bør lede EU's

tilrettelæggelse af sin arbejdsgang og medvirke til at sætte skub i reformerne inden for rammerne af den nuværende traktat, men de bør også udgøre pejlepunkter i debatten om Europas fremtid.

Sammen gør de det muligt bedre at udnytte proportionalitets- og nærhedsprincipperne. Dette kommer f.eks. til udtryk i den store vægt, der i denne hvidbog bliver lagt på den rette kombination af instrumenter for at levere politik, der stemmer overens med de tilsigtede mål, for at begrænse lovgivning til de væsentligste elementer og for at anvende kontrakter for i højere grad at tage højde for lokale forhold.

Nutid og fremtid: et spørgsmål om politisk vilje...

Opbygget omkring disse principper vil forslagene i hvidbogen kunne:

- **Strukturere EU's forhold til civilsamfundet.** En adfærdskodeks for høringer kan kortlægge ansvarsfordeling og i højere grad ansvarliggøre samtlige parter. Den vil styrke dialogen og bidrage til åbenhed i et organiseret civilsamfund.
- **Optimere brugen af de regionale og lokale aktørers færdigheder og praktiske erfaringer.** Dette er først og fremmest et spørgsmål for de nationale myndigheder inden for egne forfatnings- og forvaltningsmæssige rammer. Samtidig bør EU i større grad bruge den eksisterende mulighed for en fleksibel forbedring af EU-politikernes anvendelse i marken.
- **Opbygge offentlighedens tillid til, hvordan de politiske beslutningstagere bruger ekspertrådgivning.** EU's tværfaglige ekspertssystem kan åbnes for større offentlig indsigt og debat. Dette er nødvendigt for at styre de udfordringer, risici og etiske spørgsmål, som videnskaben og ny teknologi rejser.
- **Understøtte en klarere afgrænsning af EU's strategiske målsætninger og forbedre EU-politikernes effektivitet** ved at kombinere formel lovgivning med udenretlige og selvregulerende løsninger for bedre at opfylde samme målsætninger.
- **Opstille betingelser for oprettelse af regulerende organer inden for EU.** Sådanne organer kan effektivisere og synliggøre EU-retten i såvel erhvervslivets som offentlighedens øjne ved at bringe beslutningstagningen på nogle af de mest komplekse og tekniske områder nærmere de berørte sektorer.
- **Præcisere den enkelte institutions rolle og ansvarsområder.** Borgerne vil således bedre kunne holde deres politiske ledere og institutionerne ansvarlige for de beslutninger, der tages i EU.

Det kræver ikke nødvendigvis nye traktater at iværksætte disse initiativer. Det er først og fremmest et **spørgsmål om politisk vilje**. Det indgår i en bredere proces. Hvis EU's måde at fungere på skal ændres, kræver det ikke kun en indsats fra Kommissionens side, men også fra alle andre berørte parter side, navnlig Rådet, Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og EU-borgerne.

Ved at ændre styreformerne på hjemmefronten får EU lettere ved at bidrage til nye styreformer globalt. Politik og globale institutioner bør kunne tackle de problemer, der ligger befolkningerne på sinde.

Et nyt fokus for EU's institutioner...

Hvad vil egentlig ændre sig, hvis disse forslag gennemføres? I centrum for forslaget om nye styreformer er en præcisering af institutionernes rolle – Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet. Dette bør føre til:

- **En mere målrettet brug af Kommissionens initiativbeføjelse.** Bredere høring og større inddragelse, mere åben brug af ekspertrådgivning og en ny tilgang til mellemsigtet planlægning sætter Kommissionen i stand til meget mere kritisk at vurdere krav fra institutionerne og interessegrupper om nye politiske initiativer. Den kan så bedre handle i den almene fællesskabsinteresse.
- **EU-lovgivning, der er skrællet ned til væsentlige principper og en ramme for, hvordan de skal gennemføres.** Hvidbogen viser, hvordan Rådet og Europa-Parlamentet kan fokusere mere på politisk styring og indhold og overlade gennemførelsen til den udøvende myndighed. Begge institutioner bør dog samtidigt kunne strømline deres kontrol med, hvordan Kommissionen udfører sit udøvende ansvar.
- **Større egentlig inddragelse af nationale aktører i udformningen, anvendelsen og håndhævelsen af EU-regler og -programmer.** Dette følger af forslaget om dialog, decentralisering, styrket samarbejde mellem myndighederne og mere effektiv håndhævelse af EU-retten. Hertil kommer, at jo mere de nationale og regionale aktører deltager i EU-politikkerne, jo bedre bliver de i stand til at oplyse offentligheden om disse politikker.

Denne præcisering af de institutionelle roller er et vigtigt skridt for en vellykket forberedelse og styring af udvidelsen.

En fornyet fællesskabsmetode som model for fremtiden...

Såvel forslagene i hvidbogen som udsigten til yderligere udvidelse leder i én retning: en **genoplivelse af fællesskabsmetoden**. Hermed menes, at det skal sikres, at Kommissionen stiller forslag og gennemfører politikkerne, at Rådet og Europa-Parlamentet træffer beslutninger, og at nationale og regionale aktører inddrages i EU's politiske proces.

EU har været godt tjent med fællesskabsmetoden gennem næsten et halvt århundrede. Metoden dur endnu, men bør ajourføres.

Hvidbogen opregner følgerne af bedre styreformer for EU-institutionerne og kastes således direkte ind i debatten om Europas fremtid. Med en reform af EU's styreformer skitseres også en vej hen imod fremtidige traktatændringer på den næste regeringskonference. Hvidbogen trækker linjerne op for en model for EU's fremtidige politiske opbygning:

- Ved at dele beføjelserne mellem lovgivningsmagten og den udøvende myndighed følges modellen for de nationale demokratier. På europæisk plan vil

denne adskillelse gøre det lettere at anvende proportionalitets- og nærhedsprincipperne. Med en gradvis udbygning af de områder, hvor Rådet og Europa-Parlamentet træffer beslutninger i fællesskab (den såkaldte fælles beslutningsprocedure), bør rollerne være lige for disse to institutioner. Dette er ikke tilfældet under den gældende traktat. Samtidigt er det nødvendigt, at denne tydeliggørelse af rollerne sætter Kommissionen i stand til fuldt ud at påtage sig sit udøvende ansvar.

- EU har behov for **klare principper for fastlæggelsen af kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne**. Dette er først og fremmest et svar på det blandt borgerne udbredte spørgsmål, nemlig "hvem gør egentlig hvad i EU?" Der er behov for en fælles vision for at svare på dette spørgsmål. Med hvidbogen sættes der fokus på et nærværende EU i rivende udvikling. Et EU baseret på nye styreformer på flere niveauer, hvor de enkelte aktører bidrager i overensstemmelse med deres evner eller viden, så det overordnede projekt kan lykkes. I et system med flere niveauer består den faktiske udfordring i at fastlægge klare regler for, hvordan kompetencen deles - ikke opsplittes. Kun en åben og udelt vision kan på bedste vis sikre samtlige medlemsstaters og alle EU-borgernes interesse.

Med denne hvidbog igangsættes en proces som reaktion på EU-borgernes forhåbninger. Det er håbet, at den får EU til at fremstå som borgernes redskab til ændring. Reformovervejelserne fortsætter. De vil blive suppleret af den bredere konstitutionelle reformproces, som indledes på Det Europæiske Råds møde i Laeken. Kommissionen vil aktivt bidrage til denne proces.